

市场还是政府： 评估中国农村减贫政策*

周敏慧 陶然

1978年改革开放以来，伴随着经济快速增长及政府四轮有针对性的扶贫政策，中国农村减贫取得了巨大成就。笔者以“八七扶贫”为例，评估政府扶贫投入对国定贫困县社会经济以及当地政府行为的影响，结果发现中国政府主导的扶贫政策仍存在种种问题，导致效果不如预期。中国未来要推动减贫，还需要进一步加大社会机构参与、促进人口自由流动和加强对特定群体的转移支付。

关键词：八七扶贫 精准扶贫 人口流动 有条件的现金转移支付

改革开放以来，伴随着经济快速增长及政府四轮有针对性的扶贫政策，中国农村减贫取得了巨大成就。按照年收入100元的贫困标准，1978年农村绝对贫困人口为2.5亿人，而到2010年底，按照1274元的贫困标准，中国农村绝对贫困人口规模已下降到2688万人。^[1]

显然，中国的减贫成就巨大，但从学术研究和政策评估的角度来看，需要进一步考察的问题，是中国改革开放后减贫的巨大成就到底是如何取得的？其中市场导向的资源配置优化，包括人口流动带来贫困人口收入增加的贡献有多大？政府对贫困地区进行的大量投入扶贫政策效果如何？对这些问题的回答之所以非常

周敏慧系中国人民大学国家发展与战略研究院博士后；陶然系中国人民大学经济学院教授。

* 本研究得到了国家自然科学基金“新型城镇化发展的关键因素及改革研究”（71533007）、教育部人文社科基地重大项目“重新审视央—地财政分权和地方经济增长：定义、作用和机制”（13JJD790006）、中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金）资助，文责自负。

[1] 国家统计局住户调查办公室：《中国农村贫困监测报告2011》，中国统计出版社，2012年。

重要，是因为如果市场导向带来的资源配置优化贡献了农村减贫的主要部分，那么从成本—收益分析角度看，政府对贫困地区、贫困人群进行巨大投入是否需要基于过去减贫的成就与挑战进行方向与策略调整？影响贫困县、贫困村为瞄准目标的区域性开发扶贫政策效率的因素是什么？未来如何优化目前瞄准到村与户的扶贫政策？基于文献与我们对这些话题的有限研究，在本文中我们将对上述问题进行尝试性的回答。

本文剩余部分安排如下，首先对中国农村扶贫开发的历程做一个简短回顾。其次，基于我们进行的计量分析，对“八七扶贫计划”与新世纪扶贫计划进行了一个效应评估。再次对中国区域性开发扶贫政策进行了反思，提出中国的减贫需要更多利用市场机制，改善基层治理与发动社会力量，包括充分汲取国际减贫经验与教训，实现扶贫工作的效率改进。最后是本文结论。

中国农村扶贫开发历程：一个简短回顾

根据中国政府扶贫政策的历史过程，改革开放以来中国农村的扶贫开发历程大致可分为五个阶段。第一个阶段是1979—1985年，改革开放后农村实施系列改革，极大解放了生产力，促进了农村经济的发展，使得农村贫困人口大幅度减少。但是通过实施联产承包责任制和发展农村乡镇企业以摆脱贫困的，基本上还是在一些自然条件较好的地区，而那些在偏远地区及自然环境、历史原因等导致的连片贫困地区，贫困人口虽也有所减少，但有很多仍然在贫困陷阱中。因此，第一阶段的减贫主要靠经济体制改革推动，贫困人口减少是农村系列改革的结果，存在较强的地域性。

第二阶段是1986—1993年，1986年国务院专门成立了“贫困地区经济开发领导小组”，中国政府开始了第一期扶贫计划，开始了较大规模扶贫工作。政府从国家层面确定了贫困县、贫困标准和贫困人口，并投入专项扶贫资金，比如向一些革命老区和贫困地区发放了专项资金和优惠贷款。1986—1993年期间，中央政府累计提供了467.2亿元扶贫资金。^[1]这八年间，中国农村贫困人口由1985年底的1.25亿人进一步减少到1993年的8000万人。

第三阶段是1994—2000年。1994年，国务院制定并发布了“国家八七扶贫

[1] 张磊主编：《中国扶贫开发历程（1949—2005年）》，中国财政经济出版社，2007年，第58页。

攻坚计划”，要求集中人力、物力、财力，动员社会各界力量，力争用七年的时间，基本解决农村8000万贫困人口的温饱问题。“八七扶贫计划”重新确定了592个国家级贫困县，并投入了大量的扶贫资金。1994—2000年间，中央专项扶贫资金累计投入1242亿元，其中财政性扶贫资金占同期中央财政支出的2.94%。^[1]这七年间，中国贫困人口减少了将近60%，到2000年底，按照625元的贫困标准，全国农村没有解决温饱的极端贫困人口降至3209万人。^[2]尽管到2000年，“八七扶贫”的目标基本得以实现，但是剩下的贫困人口扶贫难度更大，并且按照当时标准，仍有6000万低收入人口，他们虽然已经脱贫，但很容易出现返贫的现象。

第四个阶段是2001—2010年，政府制定并实施了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》。这一计划主要目标首先是解决剩余3000多万贫困人口温饱；其次是巩固“八七扶贫”的成果，实现稳定脱贫。该计划进一步瞄准贫困人口，将扶贫开发落实到贫困乡村，实施整村推进，并建立贫困人口档案。2001—2010年间，中央专项扶贫资金累计投入2043.8亿元。^[3]这十年间，贫困标准由872元提高到1274元，但贫困人口由9030万人下降到2688万人。^[4]值得注意的是，尽管贫困人口持续减少，这一时期内城乡之间的居民收入差距，以及农村居民内部的收入差距却持续扩大，收入不平等现象比较突出。

第五个阶段是2011—2020年，2011年12月中共中央、国务院印发《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》。纲要提出到2020年，要实现扶贫对象不愁吃穿、保障其义务教育、基本医疗和住房，并提出贫困地区农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平，基本公共服务指标要接近全国平均水平。这一阶段的扶贫政策重点强调缩小贫困地区的发展差距，减小收入不平等，同时特别强调精准扶贫。而中央政府的扶贫资金投入规模持续扩大，2011—2015年，这五年间中央累计专项扶贫投入已经达到1879.9亿元。^[5]2016年，按照精准扶贫的相关要求，中央财政安排拨付专项扶贫资金660.95亿元，比2015年增长43.4%。

[1] 张磊主编：《中国扶贫开发历程（1949—2005年）》，中国财政经济出版社，2007年，第77页。

[2] 国家统计局住户调查办公室：《中国农村贫困监测报告2001》，中国统计出版社，2002年。

[3] 国务院新闻办公室：《中国农村扶贫开发的新进展（白皮书）》，链接：<http://www.scio.gov.cn/zxbd/tt/Document/1048386/1048386.htm>[2016-10-02]。

[4] 国家统计局住户调查办公室：《中国农村贫困监测报告2011》，中国统计出版社，2012年。

[5] 根据财政部历年数据整理得到。

表1 中央历次扶贫计划专项扶贫投入（单位：亿元）

年份	中央累计专项扶贫资金	年均专项扶贫投入
第二阶段(1986-1993年)	467.2	58.4
第三阶段(1994-2000年)	1242.0	177.4
第四阶段(2001-2010年)	2043.8	204.4
第五阶段(2011-2015年)	1879.9	376.0

注：专项扶贫资金包括专项扶贫贷款、以工代赈和财政发展资金三个部分。

资料来源：第二阶段和第三阶段的数据来自张磊主编：《中国扶贫开发历程（1949-2005年）》，中国财政经济出版社，2007年；第四阶段的数据来自国家统计局住户调查办公室：《中国农村贫困监测报告2011》，中国统计出版社，2012年。第五阶段的数据是根据财政部历年数据整理得到。

1978年以来，中国贫困人口不断减少，即使现在官方公布的数据到2015年底，按照2300元的农村扶贫标准，中国农村贫困人口仍有5575万人，但也比上年减少了1442万人。^[1]从数据上看，中国农村减贫事业显然取得了重大成就。应该说，在过去的几十年中，中国政府在农村扶贫上付出了重大努力，投入了巨额资金，现在仍然在持续增加扶贫投入。

但是，考虑到1990年代中后期以来，由于城市经济发展，大量农村劳动力开始外出务工，农村居民从打工中获得的非农收入迅速增长，也对农村减贫做出了巨大的贡献。那么，中国政府的扶贫计划效果到底有多大？接下来将通过对国家“八七扶贫攻坚计划”和新世纪扶贫计划扶贫效果的评估，来回答这个问题。

“八七扶贫计划”：效果评估与地方治理挑战

“国家八七扶贫攻坚计划”提出要用七年的时间解决农村贫困人口的温饱问题，这是国家首次提出有明确目标和明确时间期限的扶贫计划，为此中央财政投入了大量的扶贫资金（见表2）。“八七扶贫计划”的经验和不足对后来的扶贫计划有很大的借鉴意义，此后的扶贫计划也对其中的某些方面进行了改进，但是也仍然留下了许多待改进空间。因此我们认为仔细评估这一次扶贫计划的效果，

[1] 国家统计局：《2015年国民经济和社会发展统计公报》，链接：http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201602/t20160229_1323991.html[2016-10-02]。

特别是对扶贫过程中体现出来的地方政府的治理问题进行深入探讨，是非常有必要的。

表2 “八七扶贫计划”期间中央专项扶贫资金（单位：亿元）

年份	专项扶贫贷款	以工代赈	财政发展资金	小计
1994	45.5	40	29	114.5
1995	45.5	40	28	113.5
1996	55	40	16	111
1997	85	40	54	179
1998	100	50	52	202
1999	150	60	47	257
2000	150	60	55	265
小计	631	330	281	1242

注：数据来自《中国扶贫开发历程（1949—2005年）》，张磊主编，中国财政经济出版社，2007年，第77页。

“八七扶贫攻坚计划”主要是以扶贫县为单位进行的。^[1]1994年，国家确定了贫困县的标准：1992年人均纯收入低于400元的县纳入贫困县，1992年人均纯收入高于700元的原定贫困县则退出国家扶贫扶持范围。按照这样的标准，最后划定了592个国家贫困县。一旦被列为贫困县，那么相对非贫困县，将会获得大量的扶贫资金，每年中央的三项扶贫资金中，都有将近70%的资金流向了国定贫困县。根据《中国农村贫困监测报告》公布的数据计算，1997年592个国定贫困县获得的各类扶贫投资总额为192.89亿元，相当于平均每个国定贫困县得到3258.33万元扶贫资金，而到2000年，平均每个国定贫困县可以获得4103.77万元扶贫资金（这个数字超过大部分国定贫困县一年的财政收入）。而在此期间，扶贫资金最主要的投向是农业、基础设施建设和工业，教育和医疗卫生等只占投资的很小部分。^[2]那么这些扶贫投入对国定贫困县的影响如何呢？地方政府拿到巨

[1] 1996年以后，政府将扶贫对象调整到贫困村和贫困户。

[2] 以2000年为例，根据《中国农村贫困监测报告》的数据显示，2000年扶贫资金中有40.51%投入了农业，21.28%投入了农业基础设施建设，16.67%投入了工业，而只有3.94%投入卫生和教育。

额的扶贫资金之后又是如何使用的？这两个方面是政策评估的主要方向。

表3 1997—2000年间国定贫困县获得的扶贫投资额（单位：亿元）

年份	国定贫困县获得的扶贫投资总额	国定贫困县获得的中央三项扶贫资金总额	中央三项扶贫资金中国定贫困县获得的份额
1997	192.89	116.30	64.97%
1998	219.36	133.81	66.24%
1999	260.17	187.66	73.02%
2000	242.94	186.53	70.39%

数据来源：《中国农村贫困监测报告2000》和《中国农村贫困监测报告2001》。

（一）“八七扶贫”的减贫效果

“八七扶贫”期间，为了达到七年的时间解决农村贫困人口温饱问题的目标，中央和省级政府对国定贫困县的转移支付力度明显加大。中央政府累计投入了1242亿元的财政扶贫专项资金，每年投入的专项资金约占中央年度财政支出的5%~7%。^[1]

表4 “八七扶贫”期间中国贫困人口的变化

年份	贫困线(元)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)
1992	317	8000	8.8
1993	350	7500	8.2
1994	440	7000	7.6
1995	530	6500	7.1
1996	580	5800	6.3
1997	640	5000	5.4
1998	635	4210	4.6
1999	625	3412	3.7
2000	625	3000	3.0

数据来源：《中国农村贫困监测报告2001》。

[1] 汪三贵、李周、任燕顺：“中国的‘八七扶贫攻坚计划’：国家战略及其影响”，世界银行全球扶贫大会会议论文，2004年。

而在“八七扶贫”期间，尽管贫困线水平提高了将近一倍，但是极端贫困人口由1992年的8000万人减少到2000年的3000万人，贫困发生率由8.8%下降到3.0%。可以说这七年间，减贫的效果非常显著。不过这段时期贫困人口的减少，跟1990年代中期经济发展、农村人口大量流入城市打工也有很大关系。根据《中国农村贫困监测报告》的统计，仅1997—2000年四年间，国定贫困县向其他地区输出劳动力就达到6478.69万人次。也就是说，原来贫困地区的劳动力，有很多是通过外出打工的方式实现了脱贫。

（二）“八七扶贫”对国定贫困县人均收入的影响

为了准确地评估“八七扶贫”对国定贫困县的影响，我们在研究工作中采用了断点回归的计量方法检验了加入国家级贫困县对其农民人均纯收入的影响。^[1]断点回归之所以比较适用，是因为它充分利用了人均收入400元这个断点作为是否划入贫困县的标准，而对扶贫效果的评估，就是在相应的断点附近一个较小的区间选择试验组与对照组，去考察这些原来初始条件差距不大、因为初始微小差距而进入国家级贫困县（并得到更多上级转移支付及其他政策支持）名单的县，与那些没有进入贫困县从而未获得相应支持的县相比，是否在“八七扶贫计划”结束时出现了农民人均纯收入的显著提升。^[2]我们的研究结果显示，相对于初始经济发展水平类似的非国定贫困县，在“八七扶贫”期间，虽然国定贫困县获得了更多的转移支付，但是与非国定贫困县相比，国定贫困县的农民人均纯收入增长率并没有显著提高。

这个结果表明，尽管从描述统计上看，国家级贫困县的农民人均纯收入指标有大幅度提升，比如说2000年，国定贫困县的农村居民人均纯收入是1338元，而1993年只有488元，七年间增长了174.2%，但是与那些经济发展水平相差无几的非贫困县相比，国定贫困县人均收入增长率并没有更高。^[3]当然，由于缺乏

[1] Tao Ran, Ming Li, Fubin Su, Jiehua Chen, “Government Accountability and Transfer-based Decentralization in an Authoritarian Regime: Evidence from a Quasi-experiment of China’s 8-7 Project”, working paper for the conference on “The Development and Reforms in China”, The University of Chicago, Aug.28, 2013.

[2] 实际研究中，我们排除了1986—1993年老国贫县样本，因为老国贫县的间断点被设定为700元。此外，虽然八七扶贫计划国家级贫困县的间断点全国被设定为农民人均纯收入400元，但实际操作过程中由于各省平衡的需要，很多省区（如新疆以及东部的浙江）所有列入国家级贫困县的农民人均纯收入都高于400元。因此，我们根据文献对每个省估计了各省的相应间断点，然后进行了政策效应评估。

[3] 帕克等人指出1992—1995年间，国定贫困县的农民人均纯收入增长速度要比非贫困县的增长速度快0.91%（Park Albert, Sangui Wang, Guobao Wu, “Regional Poverty Targeting in China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 86, pp.123-153, 2002）；但是我们利用1994—2000年的数据并没有发现国定贫困县的人均纯收入增长率会更快。

县级城市居民可支配收入的数据，我们没有办法衡量加入国家级贫困县对城乡收入差距的影响，但合理的推测是，至少在“八七扶贫计划”期间，如果扶贫资金与政策确实让国家级贫困县获得较多的资金与政策支持，那么其效果更可能是提高了国家级贫困县的城乡收入差距。

研究也发现，如果从人力资本形成的角度看，与差不多经济发展水平的非国定贫困县相比，国定贫困县的中小学入学率也没有出现显著提高。当然，这个结果可能是因为“八七扶贫”期间，教育和医疗的扶贫资金只占总资金的4%左右，教育并不是一个重点扶持的对象。

（三）“八七扶贫计划”中的地方政府收支行为

除了优惠贷款之外，“八七扶贫”的扶贫资金主要是通过各种转移支付的方式下拨给地方政府，但是大量的财政投入并没有达到显著提升贫困地区农民收入的效果。那么，地方政府到底是如何分配使用这些扶贫资金的呢？

同样，我们运用回归间断点方法，进一步评估了“八七扶贫”期间县级政府收支行为的变化。我们发现，首先，相对于初始发展水平相似的非国定贫困县，国定贫困县收到的转移支付，无论是一般性还是专项转移支付，都要显著高；其次，相对于非国定贫困县而言，国定贫困县政府并没有减少收税。换句话说，收到更多转移支付之后，国定贫困县政府并没有减税，而是增加地方的公共支出，这就说明扶贫过程中存在明显的捕蝇纸效应（flypaper effect）。

然后我们评估了地方政府支出行为的变化。我们把县级政府支出大致分为三大类：第一类是生产性公共品支出，比如说投资于农田水利基本建设支出等；第二类是居民服务类公共品支出，比如说教育、医疗等公共支出；第三类是行政与其他支出，包括政府的行政支出还有公共安全、公检法、农林水气事业费以及其他各类非生产性支出。当然，这种区分只是相对的，但却非常有助于说明问题。实证分析结果显示，“八七扶贫”期间，相对于对照组，国定贫困县行政支出显著增加，特别是财政供养人口规模快速增长，但是用于生产性公共品的支出并没有显著增加，居民服务类公共品支出也有一定增加，并且主要体现在教育支出上。换句话说，收到了扶贫专项转移支付的国定贫困县的政府，将会大幅度增加行政性支出，而不是生产性支出。另外，尽管在教育上的支出有显著增加，但是中小学入学率并没有显著提升。

（四）扶贫政策所面临的基层治理挑战

为什么大量的转移支付并不能提高贫困县的人均纯收入的增长率？为什么贫

困县地方政府会大幅增加行政性开支而不是生产性支出？这主要还是地方政府治理问题。在“八七扶贫”过程中，地方政府对于扶贫资金的分配和使用不够规范，再加上监管不力，出现扶贫资金严重渗漏的问题。

“八七扶贫计划”期间，中国经济整体疲弱，而中西部贫困地区的财政更加困难。在整体财源匮乏、自身资源禀赋较差的贫困地区，当财政压力大到足以影响乡镇政府自身运转的时候，基层政府在支出行为上显然会将公共服务支出置于次要的位置。因此，扶贫转移支付会通过各种形式挪作他用，首先就是用来支撑当地政府的行政性开支。另外，地方政府对于转移支付的依赖，切断了税收和地方实际财政收入之间的纽带，由此导致了“预算软约束”的问题。机构的膨胀和财政支出的缺口会进一步倒逼中央财政继续增加补贴，形成刚性的行政性支出需求。

我们曾经考察了中国西北部某县地方官员对转移支付的支配行为^[1]，结果发现：“八七扶贫计划”期间，该县专项转移支付的挪用是一个非常普遍的现象，^[2]实际上，在不发达的地区，当地方政府严重依赖上级转移支付时，鲜有激励去提供更高质量的公共服务，而在政府机构就业成为当地最佳就业机会时，政府规模的扩张就尤其严重。

2000年以来，由于中央一般性转移支付的增加以及对于转移支付使用监管的加强，县级政府挪用专项资金问题有所缓解。我们对国定贫困县西北某县做的案例分析显示，与2001年前相比，2002年以后专项资金挪用率骤减。在2002年之前，专项资金的挪用率徘徊在58%和37%之间，但是该比率在2002年降至23%，在2004年降至仅9%。但是，更加严格的监管制度是否可以提高基层政府对财政资金的使用效率呢？答案并不乐观，我们在该县的实地调查表明，专户管理、封闭式运行的举措虽然有助于提高专项资金的到位率，但县政府依旧能够通过向项目单位施加财政负担，如削减部门预算拨款和增加该机构负担的职员数量，来间接利用这笔资金。这些方式使得项目单位自身的财政负担加重，以至于需要变相挪用专项资金来自行平衡收支。挪用事实没有变化，变化的只是行为主

[1] Mingxing Liu, Wang Juan, Ran Tao and Rachel Murphy, “The Political Economy of Earmarked Transfers in a State-Designated Poor County in Western China”, *China Quarterly*, 973-994, 2009.

[2] 专项资金的挪用是一个长期存在的问题。国家审计局报告显示，1997-1999年间，43.4亿元的扶贫资金已被挪用，占总扶贫资金的20.43%。大量被挪用的资金被用于扩充地方政府的财政供养规模。

体。^[1]

简言之，对专项转移支付监管加强之后，挪用并没有减少，地方政府只是从直接挪用转为间接挪用，进而重新平衡各个行政系统之间的利益。必须指出的是，专项资金的使用非常集权，这与一般性的财政自有资金存在很大的区别。教育和农业/农村发展公共服务部门拿到了更多的专项资金，但人均运转费用相对于行政机关却严重缩减。尽管这些部门在财政资金投入总量上保持着某种微妙的平衡，但是资源的配置权却因部门专项经费占比的增加而变得更加集权。这其实对于基层公共服务的提供效率带来了负面影响。例如，教育部门的财政和人事权力均日益集中，结果学校的自主权被剥夺，教育系统内部的水平竞争被破坏，教师的激励体制被扭曲。^[2]这些现实问题都折射出现行财政转移支付体制中存在的深层矛盾，很难通过简单的、强制性的行政管理措施来得到有效解决，这是对基层治理的一个严重挑战。

对中国大规模区域性开发扶贫政策的反思

（一）开发性扶贫中的瞄准与财政激励

“八七扶贫”主要是以县为单位的瞄准机制，这导致扶贫资金的使用效率比较低。“八七扶贫计划”的扶贫资金80%没有到村到户，仅仅是下拨到贫困地区，最后使用到贫困人口身上的资金其实较少。^[3]此外，扶贫专项贷款的申请和审批程序复杂，因此很多贷款最终还是偏向于能够增加税收的工业企业和富裕家庭，真正的贫困户难以受惠。虽然2000年之后的国家扶贫计划中，针对以上两方面问题做了一些改进。比如2002年以后，按照新的央地所得税分配机制，中央在集中更多收入后加大了对欠发达地区的一般转移支付，同时加强了对专项转移支付监管力度，但如前文所述，地方政府仍然可以间接地挪用专项资金。

[1] 以教育部门为例，我们调查发现，贫困地区的教育系统教师比较缺少，特别是在贫困山区，老师不愿意去。但是教育系统拿到了专项转移支付的财政资金之后，就会安排一些教学行政管理人员进入教育系统，实际上教育系统缺的是教师，但安排的人相当一部分却不是教师；又或者从政府其他系统里调一些人到教育系统，那些系统就可以少支付工资，而从教育系统里多支付一点工资或多付各种行政支出，于是这样就挤占教育的财政专项资金。这导致用于教育的支出增加，但是贫困县的教育状况并没有显著改善。

[2] 李小土、刘明兴、安雪慧：“‘以县为主’背景下的西部农村教育人事体制和教师激励机制”，《教师教育研究》，2010年6月，第3期，第49~55页。

[3] 李周著：《社会扶贫中的政府行为比较研究》，中国经济出版社，2001年，第70页。

同时，国家扶贫政策也更加注重强调扶贫的精准程度。1996年后，政府意识到以县为单位的瞄准机制不够精确，因此要求扶贫需要落实到贫困乡和贫困村。2001年开始的新世纪扶贫计划中，全国共确定了14.8万个重点村，为了进一步准确识别贫困人口，国务院扶贫办还开展了对1.06亿贫困人口的建档立卡工作。^[1]但这里的关键问题是贫困人口目标定位和认证过程复杂，另外以收入作为单一指标识别贫困也具有局限性。在实践中，即使只考虑收入，目前乡、村两级都没有能力可靠地进行所有农户的收入统计，结果是在村一级识别贫困人口往往不得不借助民主评议方法，而其结果却可能是部分贫困农户无法被容纳进来。^[2]

总体来看，无论是贫困户识别还是对农户进行针对性救助或者开发式扶贫，都需要较强的技术能力与职业化的扶贫队伍，并通过系列的技术与制度创新来降低扶贫计划的管理和运行成本，提高扶贫工作的效率。尤其是市场化改革与开发性扶贫推动了几十年后，农村剩余贫困人口的贫困缓解，基本上都是硬骨头，不仅是一个细活，而且是一个慢工，通过运动式方法来迅速解决问题是不现实的。

另外，如果通过政府系统推动精准扶贫，现行财政体制至少面临两方面的挑战。首先，扶贫专项转移支付是上级政府明确规定用途来划拨的，上级政府不如地方政府了解本地情况，而精准化的扶贫意味着地方需求多样，扶贫内容也随时随地而变，这就要求专项转移支付的内容与规模不得不经常调整。但是在中国的财政体制下，专项转移支付的调整存在滞后，那么精准扶贫的效果也难以达到。另外，扶贫专项支付掌握在各部门手上，各部门资金难以整合、审批项目的程序复杂、内容交叉，但精准扶贫同时涉及到多个部门，部门之间不能配合的话，精准扶贫也难以落到实处。

（二）人口自由流动与区域性开发扶贫

改革开放以来，中国政府对贫困地区的扶贫资金主要用于大型项目，兴建基础设施，试图通过实施区域性开发，改善贫困地区的基础设施条件等制约脱贫减贫的因素。因此，中国官方的这种开发式扶贫对农村基础设施的改善有重要的作用。但是另外一方面，1990年代中期以来，中国快速的城镇化，推动了包括贫困地区人口在内的农村劳动力外出打工，已经成为增加农民收入、减少贫困的一

[1] 张磊主编：《中国扶贫开发历程：1949-2005年》，中国财政经济出版社，2007年，第107页。

[2] 韩俊：“关于打赢脱贫攻坚战若干问题的分析思考”，《行政管理改革》，2016年第8期，第4-11页。

[3] 宋元梁、肖卫东：“中国城镇化发展与农民收入增长关系的动态计量经济分析”，《数量经济技术经济研究》，2005年第9期，第30-39页。

个重要的途径。^[1]根据《中国农村贫困监测报告》的数据，在2010年，国家扶贫重点县大概有20.8%的劳动力外出打工，平均月收入达到1270.7元，这样的收入水平基本上是贫困地区农村平均收入的3-5倍，对缓解贫困有直接的贡献。更有研究指出，在西部贫困地区，外出就业收入占到农民人均纯收入的30%，其中将近1/4的就业收入会用来购买农业生产资料和牲畜^[1]。也就是说外出就业不但直接提高贫困地区农民的收入，并且他们会用这些收入购买生产资料，提高劳动生产率，能够真正地实现脱贫。事实上，政府也意识到了这一点，在《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》中，“积极稳妥地扩大贫困地区劳务输出”已经被列入扶贫的主要途径。

很多连片贫困的地区，由于历史、地理、环境、文化原因，并不具备很好的开发条件，在这些地方的农村投入巨额资金，修建公路、兴建学校，乃至投资产业，效果未必好。^[2]再加上目前贫困的农村地区已经有很多青壮年劳动力去城市打工，甚至亲属也随之外迁。在这种情况下，大幅投资在农村的基础设施、公立教育与医疗设施，就很容易造成使用效率低下甚至浪费的问题。因此组织和引导劳动力健康有序流动，让沿海发达地区和大中城市积极吸纳贫困地区劳动力就业，配合政府在人口流入地推动土地与户籍改革，以及提供诸如子女教育与城市低保等基本公共服务，仍是未来进一步缓解中国农村贫困问题的一个主要手段。

（三）开发式扶贫与社会救助中的激励机制

能够通过这种外出打工的方式实现脱贫的，主要是贫困地区比较有能力的一部分劳动力，他们可以到城市找到工作，收入也是在农村时的数倍。而留在农村的人，一部分是有农业劳动能力、有希望通过农业生产与农业劳动而实现脱贫的。对于这一类家庭与劳动力，政府的扶贫计划，比如说修建基础设施、以工代赈乃至扶贫开发项目等，可以给他们提供一定的帮助。尤其是在一部分劳动力外出打工并选择永久性迁出后，这部分农村劳动力还有希望通过集中土地扩大农业生产来获得农业收入，以脱离贫困。

[1] 宋元梁、肖卫东：“中国城镇化发展与农民收入增长关系的动态计量经济分析”，《数量经济技术经济研究》，2005年第9期，第30~39页。

[2] 韩俊：“关于打赢脱贫攻坚战若干问题的分析思考”，《行政管理改革》，2016年第8期，第4~11页：“在建档立卡的12.8万个贫困行政村中，有6.9万个不通客运班车，占53.9%；在87.1万个自然村中，还有33万个不通沥青（水泥）路，占39.6%。西部和中部地区建档立卡贫困户分别有22.9%和13.1%饮水困难。西部地区仍有2.6%的贫困村没有通生活用电，10.3%的村未通生产用电。加上这些贫困地区产业结构单一，就业机会缺乏，农民增收缺少门路，都构成了致贫的关键。”

对于另一部分因为疾病或者其他原因完全缺乏劳动能力者，单纯靠自己的努力无法实现脱贫，政府则主要应考虑通过一定的标准审核，直接给他们提供食物、现金乃至其他方面的救助。同时，为了防止对贫困补贴形成依赖，这种直接补贴计划需要设置一定的条件，激励贫困人口走出贫困陷阱。在这方面，有很多国际经验值得借鉴。比如，拉美国家推行的“有条件的现金转移支付计划”，就是在特定的一段时间内，为贫困人口提供直接的现金补贴，而获得这些补贴的贫困家庭则需要履行一定的义务，比如说确保儿童的入学率、出勤率以及对健康的关注度等等。这种现金补贴的方式，可以起码保障贫困家庭的后代在人力资本积累方面不会被中断，人力资本的积累能增加他们脱贫的可能性、避免贫困的代际传递，有利于从根本上解决贫困问题。

另外，贫困不仅包括物质资源的匮乏，也涉及到许多心理和道德层面，包括缺乏动机、缺乏对他人的信任、无知、不负责任、目光短浅等等。因此，要改变过去那种以单一经济原则为基础的扶贫方式，不仅要提供物质支持，而且要激励穷人走出贫困的心理陷阱。

总而言之，精准而有效的扶贫需要建立一个更有效的治理体系，不仅需要对于整个贫困发生的机制有更透彻了解，而且要意识到仅仅依靠政府的力量去解决这些问题可能成本高昂，此时鼓励社会组织参与扶贫，帮助有效识别这些贫困人群，了解不同贫困人群的不同需要，让各类社会公益组织根据其本身优势提供更有针对性的扶贫方案。

结论及政策建议

本文以“八七扶贫”为例，分析了中国政府主导的扶贫政策的经验与问题。政府主导的扶贫计划投入巨大，但仔细评估这些投入对国定贫困县社会、经济及当地政府行为影响后发现，由于地方财政短缺与治理机制不完善，扶贫效果并不理想。虽然此后的扶贫计划都特别强调对这些问题的改进，但在地方治理体制没有得到根本性改善的情况下，政府主导的扶贫计划效果会在很大程度上被削弱。

未来中国扶贫政策应该关注重点何在？我们认为可以从以下几个方面着眼。

首先，继续推动扶贫精准化。目前精准化扶贫的思路是更加准确地识别贫困家庭和贫困人口，确定贫困对象之后，再根据该贫困对象的具体需求实施帮扶。但这种精准扶贫中，贫困人口识别以及持续跟踪监测需要地方政府有很高的治理

水平，如果由地方政府从上而下推动，实现起来成本也相当高昂。在推动精准扶贫的过程中，应该合理培育和引入第三方，比如说雇佣专业慈善或公益组织工作者参与，让社会工作者和受益家庭共同协商制定脱贫计划；或在扶贫过程中，将扶贫项目交由专业公益机构进行管理，识别和监测贫困人口的状况。根据其他国家的经验来看，在扶贫过程中社会工作者是对政府部门的一个非常重要的补充。3月18日是国际社工日，2016年的宣传主题就是“发展社会工作，助力扶贫济困”。当然，中国社会工作起步比较晚，专业社会工作者人数还比较少。未来应该借鉴其他国家经验，注意引入和培育这些社会组织，提高扶贫效率。

其次，人口流动是最有效的减贫方式。在过去的30年中，农村劳动力外出打工对减贫起到了重要作用。在进一步降低农村贫困方面，未来中国仍需要鼓励贫困地区的更多农村劳动力更自由地向城市迁移，并尽可能促进他们在打工城市定居。允许和鼓励农村劳动力进城务工，这对于每一个有能力外出打工的人，相当于提供了一个实现自身发展的机会。有一定知识水平、劳动能力的农村居民先到城市里打工，然后逐渐把他们的家人带到城市定居，这样既提高了他们的收入，减少了贫困发生率，同时也满足了城市对劳动力的需要。而这一方面需要加强贫困地区劳动力的职业技能培训，组织和引导劳动力健康有序流动；另一方面也需要政府在人口流入地推动户籍与土地制度改革，让农村居民能够真正迁移到城市，并获得可支付的住房与享受子女平等教育的权利。

最后，对于特定的人群实施有条件的现金转移支付。目前政府推行的精准扶贫是首先识别贫困群体，鉴别其需求，再实行有针对性的帮扶。理想情况下，这种模式能最大限度地帮助贫困群体，但是这种模式识别成本高，对地方政府的治理水平也要求很高，因此覆盖面可能有限。所以在实际操作中，还应该针对特别贫困人群实施特定的扶贫计划予以补充覆盖。比如说对于贫困家庭的学龄儿童、孕妇、哺乳期妇女等群体，这些群体在贫困人口中比较弱势，同时又关系到劳动力的再生产和贫困的代际传递等长期影响，因此需要重点帮扶；其次这些群体有其明显的特征，识别起来比较容易；另外，对这些群体的帮扶可以划定明确的时间区间。地方政府可以借鉴拉美国家的经验，对特定人群实施有条件的现金转移支付。地方政府可以通过学校、村组织等对参与条件进行控制，比如说统计学童的出勤率、记录营养摄入状况、孕妇和哺乳期妇女参加规定时间的婴儿养育培训。在完成这些条件的基础上，向该人群发放津贴，这样可以有效地保障这些群体的发展。■